



Munich Personal RePEc Archive

Employment and unemployment in Italy and Europe in the nineties

Daniele Schilirò

DESMaS "V.Pareto" Università degli Studi di Messina

October 2001

Online at <http://mpra.ub.uni-muenchen.de/36527/>

MPRA Paper No. 36527, posted 9. February 2012 07:08 UTC



Università degli Studi di Messina

Daniele Schilirò

**Occupazione e disoccupazione in Italia e in Europa
negli anni Novanta.**

Ottobre 2001

Abstract: Employment and unemployment in Italy and Europe in the nineties.

Employment, unemployment and, more generally, the theme of work are the issues that have become a social emergency and are central to the debate on economic growth.

This paper examines the employment and unemployment in Italy and Europe in the nineties, ie in a period of major institutional changes following the entry into force of the new economic constitution represented by the Maastricht Treaty and by the Amsterdam Treaty, which created a political-economic system in Europe in which the principles of market economy and subsidiarity should interact in a virtuous manner. The essay discusses in particular the issue of labor market rigidities in Italy and analyze the proposals and legislative measures designed to enhance the flexibility, but broadens the discussion on structural policies necessary to the Italian economy to overcome some historical gaps and some systemic failures which led to a modest growth trajectory.

Abstract:

Il mercato del lavoro, negli ultimi due decenni, è stato interessato da importanti mutamenti qualitativi legati al cambiamento tecnologico e alla divisione internazionale del lavoro. Il saggio esamina l'occupazione e la disoccupazione in Italia e in Europa negli anni Novanta, ovvero in un periodo di grandi cambiamenti istituzionali a seguito dell'entrata in vigore della nuova costituzione economica rappresentata dal Trattato di Maastricht e dal Trattato di Amsterdam, che hanno dato vita ad un sistema politico-economico in Europa in cui i principi dell'economia di mercato e della sussidiarietà dovrebbero interagire in maniera virtuosa. Si discute in particolare il tema della rigidità del mercato del lavoro in Italia ed analizza le proposte e gli interventi normativi volti ad aumentarne la flessibilità, ma amplia il discorso sulle politiche strutturali necessarie all'economia italiana per superare alcuni gap storici e alcune disfunzioni sistemiche che hanno determinato una modesta traiettoria di sviluppo.

Parole Chiave: *Occupazione, Disoccupazione, Crescita, Unione Europea, Economia italiana.*

JEL Classification: *E240, J200, F33, O52.*

Introduzione¹.

L'occupazione, la disoccupazione e, più in generale, il tema del lavoro sono le questioni che hanno assunto un'urgenza sociale e sono centrali al dibattito sulla crescita economica. Per tale ragione le tematiche legate al mercato del lavoro continuano ad attirare l'attenzione degli economisti, sociologi, politici e soprattutto dei cittadini nei paesi industriali ma anche, a maggior ragione, nei paesi in via di sviluppo, poiché essi si trovano di fronte ad una realtà economica in evoluzione sia a causa dei cambiamenti nella tecnologia sia per effetto della globalizzazione che sembra interessare non solo gli avvenimenti su scala mondiale, ma anche la vita quotidiana e il lavoro in tutti i paesi.

Il presente contributo esamina l'occupazione e la disoccupazione in Italia e in Europa negli anni Novanta, ovvero in un periodo di grandi cambiamenti istituzionali a seguito dell'entrata in vigore della nuova costituzione economica rappresentata dal Trattato di Maastricht e dal Trattato di Amsterdam, che hanno disegnato un sistema politico-economico in Europa in cui i principi dell'economia di mercato e della sussidiarietà dovrebbero interagire in maniera virtuosa. Il saggio discute in particolare il tema della rigidità del mercato del lavoro in Italia ed analizza le proposte e gli interventi normativi volti ad aumentarne la flessibilità, ma amplia il discorso sulle politiche strutturali necessarie all'economia italiana per superare alcuni gap storici e alcune disfunzioni sistemiche che hanno determinato una modesta traiettoria di sviluppo.

¹ Ringrazio Beniamino Moro per le utili discussioni sul tema dello sviluppo dell'occupazione e i problemi del mercato del lavoro in Italia e in Europa. L'autore rimane il solo responsabile delle opinioni espresse e degli eventuali errori contenuti nel saggio.

1. Il mercato del lavoro in Europa e il contesto globale.

Il mercato del lavoro, negli ultimi due decenni, è stato interessato da importanti mutamenti qualitativi legati al cambiamento tecnologico e alla divisione internazionale del lavoro. La globalizzazione, a differenza di quanto sostengono alcuni studiosi, non interessa solo i paesi industriali ricchi, avvantaggiandoli, ma interessa altresì anche i paesi in via di sviluppo che hanno enormi potenzialità da sfruttare in termini di risorse naturali e umane². Le nuove tecnologie hanno richiesto sempre più l'utilizzo di manodopera specializzata, mentre per molte mansioni di natura più semplice e ripetitiva il lavoro è stato sostituito dalle macchine. Inoltre, molte produzioni ad elevata intensità di lavoro sono state trasferite nei paesi in via di sviluppo (*outsourcing*), dove il costo della manodopera è molto più basso che nei paesi industrializzati e dove l'offerta di lavoro è molto ampia e poco regolamentata. Il mercato del lavoro in Europa infatti si è rivelato abbastanza rigido e costoso cosicché molte aziende hanno programmato di spostare i loro centri produttivi e di servizi in zone del mondo dove la manodopera è più flessibile e costa meno. La telematica e i trasporti veloci hanno contribuito all'attuazione di questo progetto.

Quindi il cambiamento tecnologico e le nuove allocazioni produttive hanno provocato in Europa un aumento nella domanda di lavoro qualificato, determinando al contempo un aumento della disoccupazione nelle fasce più deboli del mercato del lavoro e/o un aumento dei differenziali salariali. In molti paesi europei, fra cui l'Italia, a partire dagli anni Settanta, si è assistito ad una crescita tendenziale del tasso di disoccupazione che ha visto negli anni Novanta i paesi dell'Unione Europea superare il 10 per cento e l'Italia raggiungere l'11 per cento (Fonte: Eurostat). L'Europa che si sta sempre più integrando attraverso il Mercato Unico, il Trattato di Maastricht, il Trattato di Amsterdam e la moneta unica rimane senza dubbio una delle aree più ricche del mondo. Tuttavia in Europa si sono registrati negli anni Novanta circa 18 milioni di disoccupati con tassi di disoccupazione di oltre il 10 per cento.

Il problema del lavoro in Europa si presenta di non facile soluzione dato il contesto globale. E' infatti ormai convinzione comune che l'allocazione dell'eccesso di manodopera, anche qualificata, sarà il problema più grave che il mondo nel suo complesso si troverà ad affrontare nei prossimi anni: sia quello industrializzato che espelle sempre più manodopera per effetto del suo stesso progresso tecnologico, sia quello in via di sviluppo che, gravato da circa tre miliardi di abitanti, almeno due dei quali indigenti, è piuttosto portato a esportare la manodopera eccedente nei paesi già industrializzati, che sono a sua volta poco disponibili ad accoglierla. Varie ricerche a livello mondiale hanno calcolato che nei prossimi due decenni verranno richiesti nel mondo 700 milioni di nuovi posti di lavoro, cosicché ciascuno degli occupati si vedrà costretto a contendere il proprio lavoro con un concorrente, che potrebbe trovarsi in un altro paese all'altro capo del globo.

Verso la fine degli anni Ottanta si è drammaticamente assistito a fallimenti, licenziamenti collettivi, mobilità, cassa integrazione che hanno reso effettiva una progressiva "precarizzazione" del lavoro di milioni di europei, i quali hanno verificato in prima persona che le regole e le istituzioni volte a proteggere il lavoro dagli andamenti negativi del ciclo e dalle crisi sono venute meno, in quanto anche nel campo del lavoro le leggi di mercato sono in grado da sole di determinare il crearsi o lo scomparire di un posto di lavoro. Ciò ha cominciato a provocare un cambiamento culturale riguardo al lavoro, infatti il posto di lavoro, dotato dei classici connotati della stabilità, del tempo pieno e indeterminato, comincia a diventare una realtà in declino.

Naturalmente la disoccupazione, anche quella attuale, presenta sempre elementi ciclici e congiunturali. Ma l'esperienza degli ultimi anni dimostra che anche nell'eventualità di una ripresa economica non ci si può più attendere un ritorno dei vecchi posti di lavoro. Infatti quando un'economia esce da una recessione si trova di norma in una situazione notevolmente diversa da quella precedente alla crisi; si è verificato cioè un mutamento strutturale nel sistema produttivo che ha determinato un cambiamento altrettanto profondo nella struttura dell'occupazione, così i posti di

² Giddens (2000).

lavoro persi nel frattempo sono persi per sempre e i nuovi posti di lavoro non sono i vecchi posti che hanno ritrovato un occupante, si tratta invece di nuovo lavoro, che si origina da nuove domande, da maggiore produttività, da nuove competenze in aziende e settori diversi e, spesso, in nuove regioni.

L'Unione Europea è ormai caratterizzata dall'esistenza del Mercato Unico, dove esiste, seppure imperfetta, una libera circolazione di merci e capitali. Tuttavia per quanto riguarda il lavoro non si può parlare di libera circolazione seppure imperfetta in quanto esistono forti barriere di natura culturale, di natura normativa ed anche linguistiche. Creare una grande mercato del lavoro europeo dove tutti i cittadini possono liberamente muoversi e lavorare è un obiettivo ancora molto distante dalla realtà. Le politiche macroeconomiche dei singoli Stati membri sono vincolate dalla politica monetaria della BCE e dai vincoli di bilancio del Patto di Stabilità e di Crescita, mentre questi Stati in alcuni casi avrebbero bisogno di politiche mirate per superare problemi strutturali che si presentano in modo differente tra i vari paesi. I fondi strutturali messi a disposizione dall'Unione Europea non sembrano essere in grado al momento di raggiungere pienamente lo scopo. Manca poi un bilancio dell'Unione Europea che sia veramente consistente e che possa mettere in atto meccanismi di redistribuzione fiscale e questo perché, nonostante i processi di integrazione, l'Unione Europea non è uno Stato sovrano e la cultura dominante in Europa è restia o addirittura contraria a realizzare un tale progetto che dovrebbe prevedere un Parlamento eletto dai cittadini europei, un governo che risponde al Parlamento europeo e un bilancio federale di dimensioni sufficienti ad attuare politiche in grado di contrastare gli squilibri economici e sociali esistenti tra gli Stati che la compongono, fra cui il problema irrisolto della disoccupazione.

In effetti, negli anni Ottanta, sono state avviate numerose iniziative da parte dell'Unione Europea proprio mediante l'utilizzo dei fondi strutturali a favore delle categorie più deboli e vulnerabili del mercato del lavoro: iniziative locali per l'occupazione delle donne, misure per facilitare l'inserimento dei giovani e dei disoccupati di lungo periodo nel mercato del lavoro. Così come iniziative che hanno previsto l'impiego di fondi strutturali sono state prese a favore di regioni economicamente svantaggiate. Sono state decise anche una varietà di misure comunitarie che avrebbero dovuto esercitare effetti diretti sull'occupazione, come ad esempio: disposizioni in materia di libera circolazione dei lavoratori, il riconoscimento delle qualifiche, la formazione professionale, l'eliminazione dell'esclusione sociale. In realtà a causa delle resistenze dei vari Stati membri, della complessità delle norme, del poco interesse da parte delle autorità locali e nazionali e da parte delle istituzioni europee a controllare l'attuazione delle norme, queste misure hanno contribuito in misura molto marginale alla lotta della disoccupazione in Europa.

Negli anni Novanta i temi sociali e dell'occupazione hanno continuato ad essere presenti nell'agenda europea. E' però con il Trattato di Amsterdam firmato nell'ottobre del 1998 che un capitolo viene esplicitamente dedicato all'occupazione nell'Unione Europea, in cui viene definita la strategia europea per l'occupazione (SEO)³. Tale strategia risulta essere il frutto dell'azione di un complesso di forze sovranazionali e intergovernative che hanno delineato alcune linee di azione sulla base di precedenti decisioni riguardanti il lavoro e le questioni sociali, prese dagli anni Settanta in poi, in particolare si è fatto riferimento a quelle suggerite nel "Libro Bianco" di Jacques Delors del 1985.

Il Trattato di Amsterdam afferma in modo esplicito che un elevato livello di occupazione diventa un obiettivo prioritario dell'Unione Europea ed anche una questione di interesse comune. Con il Trattato l'Unione Europea acquisisce nuove poteri per sviluppare una strategia coordinata per l'occupazione che dovrebbe promuovere una forza lavoro competente, qualificata e in grado di adattarsi ai mutamenti economici e, quindi, un mercato del lavoro altrettanto flessibile. L'enfasi sulla occupabilità della forza lavoro e sulla flessibilità del mercato del lavoro riflette le analisi svolte e la volontà della Commissione Europea. Il punto che qualifica e rende importante la SEO contenuta nel Trattato di Amsterdam è che adesso è stata decisa l'istituzione di meccanismi di

³ In verità la SEO era stata già concepita durante il Summit europeo di Essen del dicembre 1994, presieduto da Delors (Goetschy, 1999).

coordinamento delle politiche occupazionali a livello di Comunità europea e la creazione di un Comitato per l'Occupazione (Employment Committee). Questo Comitato ha un duplice scopo: monitorare la situazione dell'occupazione e le politiche dell'occupazione negli Stati membri dell'Unione Europea e di formulare pareri su richiesta della Commissione, del Consiglio o di propria iniziativa, e di preparare i lavori del Consiglio. Nell'adempimento del mandato la Commissione deve mantenere il dialogo con le parti sociali attraverso regolari consultazioni. A parte il nuovo assetto delle istituzioni europee preposte ad attuare la SEO essa si è arricchita di ulteriori contenuti, definiti successivamente a Vienna nel Summit europeo del dicembre 1998. Gli obiettivi da perseguire sono: a) l'idoneità al lavoro che prevede un miglioramento dell'occupabilità attraverso politiche di formazione della forza lavoro disoccupata e la lotta alla disoccupazione dei giovani mediante la modernizzazione dei sistemi di istruzione e formazione. b) Puntare sull'adattabilità che comporta la modernizzazione dell'organizzazione, la flessibilità del lavoro, la predisposizione di contratti adattabili ai diversi tipi di lavoro. Ma anche promuovere in generale la capacità di adattamento delle imprese e dei loro lavoratori: a tal fine le parti sociali sono invitate a negoziare accordi a livello settoriale e aziendale per modernizzare l'organizzazione del lavoro, rendere le imprese più competitive e garantire un migliore equilibrio tra flessibilità e sicurezza dei lavoratori. c) Rafforzare le politiche di pari opportunità con l'obiettivo di ridurre la discriminazione nei confronti delle donne nel mercato del lavoro. Ciò deve avvenire favorendo un maggiore tasso di occupazione femminile da raggiungere con l'attuazione di politiche in materia di interruzione della carriera, congedo parentale, lavoro part-time, servizi di qualità di custodia dei figli. Inoltre la SEO propone agli Stati membri di facilitare il ritorno al lavoro, nello specifico per le donne. d) Creare una nuova cultura imprenditoriale in modo tale che gli Stati membri rendano più facile l'avvio e la gestione delle imprese. In maniera più specifica, ciò significa l'applicazione di regole chiare, stabili e affidabili volte alla creazione e alla gestione di imprese e la semplificazione degli obblighi amministrativi per le piccole e medie imprese (PMI). La strategia propone una significativa riduzione del costo derivante dall'assunzione di personale aggiuntivo, una semplificazione del passaggio al lavoro indipendente e della creazione di micro-imprese, lo sviluppo di mercati del capitale di rischio per facilitare il finanziamento delle PMI e la riduzione degli oneri fiscali che gravano sul lavoro entro il 2000.

La SEO introduce un nuovo metodo di lavoro, "il metodo aperto di cooperazione". Questo metodo introduce il principio di sussidiarietà in quanto crea un equilibrio fra la responsabilità della comunità e quella degli Stati membri, la definizione di obiettivi comuni quantificati da perseguire a livello comunitario e istituisce la sorveglianza a livello europeo sostenuta dallo scambio di esperienze.

L'obiettivo fissato successivamente dal Consiglio di Lisbona del marzo 2000 è quello di fare dell'Europa in appena dieci anni "l'economia basata sulla conoscenza più competitiva e dinamica del mondo, in grado di realizzare una crescita economica sostenibile con nuovi e migliori posti di lavoro e una maggiore coesione sociale". Un programma certamente ambizioso, forse eccessivamente ambizioso se si considerano le condizioni di partenza di alcune regioni europee o dalle condizioni di sviluppo di paesi del Sud Europa, che sono molto lontane da quelle dei paesi del Centro-Nord Europa. In questo più attuale scenario la SEO diventa una componente fondamentale nell'ambito della nuova strategia globale dell'Europa.

Con la SEO l'Unione Europea ha cercato di evitare il declino del proprio mercato del lavoro, fortemente messo in crisi dalle nuove economie emergenti e dalle tendenze verso l'*outsourcing* verso i paesi asiatici o di altri paesi in via di sviluppo da parte delle stesse imprese europee. In particolare la SEO ha condizionato fortemente l'orientamento delle riforme in diversi paesi d'Europa e anche in Italia. Le riforme strutturali e istituzionali nel mercato del lavoro contenute nella SEO che hanno sollecitato l'introduzione di nuove politiche per l'impiego può essere considerata come un cambiamento paradigmatico dello stato sociale tradizionale, e contraddistingue il passaggio da un sistema basato sul mantenimento del salario e dello status del lavoratore ad un altro

sistema improntato sulla flessibilità del mercato del lavoro e dell'occupazione ed orientato alla creazione di nuovi posti di lavoro.

2. Occupazione e disoccupazione in Italia

Il mercato del lavoro italiano presenta alcune peculiarità, che rendono la sua realtà particolarmente complessa. Queste peculiarità si possono essenzialmente individuare nella presenza di forti divari territoriali. Da un alto alcune aree del Nord non conoscono particolari problemi occupazionali, nelle regioni del Mezzogiorno il tasso di disoccupazione supera il 20 per cento. Inoltre, vi è una elevata concentrazione della disoccupazione tra i giovani. L'Istat (2000) ha rilevato che il tasso di disoccupazione nella fascia d'età 15-24 anni nel 2000 è stato pari al 30,3 per cento, raggiungendo un drammatico 53,9 per cento fra i giovani del Sud.

Il mercato del lavoro in Italia presenta anche una percentuale di disoccupati di lunga durata particolarmente elevata, infatti circa il 60 per cento dei disoccupati rimane senza lavoro per oltre un anno. Infine, ma non meno importante, in Italia vi è un alto grado di esclusione delle donne dal mercato del lavoro: il tasso di partecipazione delle donne è fra i più bassi d'Europa, mentre il tasso di disoccupazione femminile è molto più elevato di quello maschile. Dai dati ufficiali forniti dall'ISTAT infatti emerge una tendenza negativa quasi costante tra i tassi di disoccupazione fra uomini e donne in Italia negli anni Novanta. I tassi di disoccupazione delle donne sono quasi doppi rispetto a quelli riferiti agli uomini nello stesso periodo. Evidentemente c'è un gap culturale e di organizzazione della società italiana ancora molto forte da superare. Certamente il livello di istruzione fra i due sessi non è più significativo come nel passato e nonostante le donne abbiano un basso tasso di fertilità che non impone loro quindi di astenersi dal lavorare. In proposito le condizioni del lavoro in Italia non incoraggiano né favoriscono a sua volta un atteggiamento positivo verso la maternità da parte delle donne. Il basso tasso di attività femminile è soprattutto legato al diverso ruolo sociale delle donne e alle attività di cura cui sono tradizionalmente impegnate a dedicare una parte del loro tempo, dal momento che le Istituzioni fanno poco o nulla per alleviare questi impegni. Nonostante vi siano stati alcuni progressi nella seconda metà degli anni Novanta, per quanto riguarda il lavoro femminile non è stato colmato il divario esistente con gli altri paesi industrializzati, né in termini di tassi di disoccupazione, né in termini di tassi di partecipazione. Su questi temi l'Europa continua a muoversi troppo lentamente e forse in modo inadeguato per incentivare l'occupazione delle donne dei paesi del Sud Europa⁴. Di conseguenza, il tasso di partecipazione delle donne alla forza lavoro è il più basso fra i paesi dell'Unione Europea, esso si assesta ad un livello pari a 7,4 punti percentuali in meno rispetto alla media europea e risulta essere poco più della metà del tasso di partecipazione dei paesi del Nord Europa come Svezia e Danimarca, che sono all'avanguardia in termini di parità fra i generi.

Un aspetto collegato al problema del mercato del lavoro è l'esistenza in Italia di molti pensionati, ciò è dovuto all'invecchiamento della popolazione, tuttavia non solo vi sono molti pensionati ma vi è un numero di pensioni sproporzionato, che nel 1992 ammontava a oltre 20 milioni di beneficiari, pari cioè al 36% della popolazione italiana (Quadrio Curzio, 1996). Questo ha reso molto onerosa la spesa pensionistica e, di conseguenza, il mantenimento dello Stato sociale ed ha impedito di liberare risorse a favore dei giovani e delle donne senza lavoro.

Un quadro rappresentativo della situazione dell'occupazione e della disoccupazione in Italia è dato dalla Tabella 1 che riporta i tassi di occupazione riferiti ai lavoratori di età compresa tra 15 e 64 anni, i tassi di disoccupazione e i tassi di attività in Italia per il periodo 1990-2000. Due elementi appaiono molto evidenti. Il primo è che il tasso di attività complessivo della forza lavoro non raggiunge il 50 per cento a causa della bassa partecipazione dei giovani e delle donne all'occupazione. Il secondo elemento è l'elevato tasso di disoccupazione che ha caratterizzato il

⁴ Si veda in proposito Bettio, Villa (1998) per un'analisi e alcune proposte.

decennio degli anni Novanta a causa della bassa crescita dell'economia italiana e di un mercato del lavoro tendenzialmente rigido e poco aperto verso chi si trova fuori di esso.

Tabella 1

Tassi di occupazione, di disoccupazione e tassi di attività in Italia. Anni 1990-2000

Anni	Tasso Occupaz. 15-64 anni	Tasso Disoccupaz.	Tassi di Attività
1990	52,6	11,0	49,4
1991	52,8	10,9	50,1
1992	52,3	11,5	49,9
1993	53,7	9,7	49,4
1994	52,8	10,6	48,8
1995	52,5	11,2	48,7
1996	52,9	11,2	48,7
1997	53,0	11,2	48,7
1998	53,7	11,3	49,1
1999	54,5	10,9	49,4
2000	55,5	10,0	49,6

Fonte: Istat

Certamente il mercato del lavoro in Italia presenta delle rigidità rivelandosi troppo garantista con i lavoratori già occupati (*insiders*), mentre rende difficile accedervi a chi sta fuori (*outsiders*) come fa rilevare Beniamino Moro(1998)⁵, il quale afferma di essere favorevole a forme di flessibilità nel mercato del lavoro come quelle già sperimentate nei paesi anglosassoni. Tra i fattori che determinano le rigidità in questione vi sono: l'esistenza di salari minimi fissati per legge, l'esistenza di ammortizzatori sociali, una legislazione troppo garantista verso i lavoratori già occupati, l'esistenza di barriere all'entrata per le imprese e di barriere alla mobilità territoriale dei lavoratori, che determinano la segmentazione del mercato del lavoro tra diversi settori produttivi e tra diverse regioni, ma anche l'azione sindacale, il potere contrattuale dei sindacati e la contrattazione collettiva. Si tratta quindi di un sistema articolato di istituzioni e di attori. In tal modo l'Italia si colloca tra i paesi con il maggior numero di istituti preposti alla protezione dell'impiego. Tale sistema se da un lato tende a far prevalere il concetto di stabilità, dall'altro inevitabilmente comporta forme di rigidità che bloccano il mercato del lavoro creando sacche di disoccupazione ed una limitata possibilità di scelta per i giovani in cerca di occupazione.

⁵ La distinzione tra *insiders* e *outsiders* fu proposta originariamente da John R. Hicks (1975).

Infatti, come si è già accennato sopra, in Italia esiste la più alta percentuale di disoccupati di lungo periodo fra i paesi europei, ma anche la più bassa percentuale di lavoratori *part-time*⁶ a fronte della più alta percentuale in termini di offerte e con enormi divari territoriali della disoccupazione.

Infine un'ultima considerazione riguarda il sistema pensionistico che nella prima metà degli anni Novanta era ormai fuori controllo. Nonostante l'importante riforma del 1995, attuata dal Governo Dini, con l'introduzione del sistema contributivo per frenare la corsa della spesa pensionistica, rimane nel suo complesso ancora troppo generoso e segmentato, tale da rivelarsi poco sostenibile finanziariamente nel lungo periodo.

Abbiamo evidenziato sopra, a proposito della Tabella 1, come uno dei tratti caratteristici della disoccupazione italiana almeno fino a tutti gli anni Novanta è costituito dalla sua concentrazione tra la componente giovanile. La domanda di lavoro ha infatti spesso adottato come meccanismo di selezione l'esperienza lavorativa pregressa, che mancando alla maggior parte degli individui al di sotto di una certa soglia di età, ha rappresentato un ulteriore fattore di svantaggio per la componente giovanile. Il sistema dell'istruzione ha contribuito, a sua volta, a creare queste difficoltà in ingresso. Innanzitutto attraverso lo scarso raccordo tra sistema formativo e produttivo per cui i giovani, seppure istruiti, sono poco dotati di specializzazione da spendere sul mercato. In secondo luogo, per il fatto che il sistema di istruzione crea delle aspettative sui futuri ruoli lavorativi che siano commisurati al titolo di studio conseguito. Potendo contare sul sostegno familiare, che rimane una caratteristica della società italiana, i giovani più istruiti in alcuni casi possono non adattarsi a lavori inferiori alle loro aspettative, restando così a lungo in attesa di un'occasione d'impiego adeguata alla formazione raggiunta. Pertanto, fino a metà degli anni Novanta la disoccupazione nel nostro Paese è stata soprattutto da inserimento, poiché caratterizzata dalla giovane età dei soggetti interessati e dall'assenza, per questa categoria di soggetti, di esperienze lavorative. In quel periodo, il tasso di disoccupazione giovanile italiano si è posizionato stabilmente intorno al 30 per cento, il livello più elevato in ambito europeo insieme a quello rilevato in Spagna. Per converso, gli adulti hanno generalmente goduto in tutti questi anni di un elevato grado di protezione nel mercato del lavoro. La classica figura del disoccupato maschio, adulto, che perde un'occupazione stabile nel settore industriale è diffusa in Europa fin dagli anni Settanta, ma non nel nostro Paese. In Italia emerge soltanto – e in proporzioni limitate – con la crisi del 1992-1994⁷, poiché istituti quali la cassa integrazione e il prepensionamento hanno sostanzialmente protetto i capifamiglia dal rischio della perdita del posto di lavoro.

La situazione comunque ha iniziato a modificarsi sul finire degli anni Novanta. Un insieme d'interventi normativi volti a rendere flessibile il mercato del lavoro (il cosiddetto "pacchetto Treu", legge 196/1997 che ha introdotto il lavoro interinale, e il più recente il decreto legislativo 368/2001 in cui viene liberalizzato l'uso del contratto a termine) hanno cercato di stimolare la creazione di nuove opportunità lavorative – seppure non stabili – che consentano ai giovani di accedere più agevolmente che in passato a un'occupazione. Non si tratta certamente di introdurre una flessibilità che implichi un semplice scardinamento delle tutele del lavoro ed elimini quel minimo di sicurezza che in ogni rapporto deve pur esistere, ma una flessibilità che attenui la rigidità dello schema lavorativo classico e che riesca a recuperare gli aspetti innovativi delle normative da tempo in vigore nei maggiori paesi europei che abbiano ottenuto risultati concreti, relativamente all'efficienza del mercato e alla reale protezione delle condizioni occupazionali del lavoratore.

Del resto l'innalzamento medio del livello di istruzione e il conseguente prolungamento degli anni di studio che tende a posticipare sempre più l'ingresso nel mondo del lavoro dei giovani ha determinato da un lato l'innalzamento dell'età media dei nuovi entranti, dall'altro la crescita della quota di inattivi per motivi legati allo studio. Mentre a livello demografico, il calo della natalità, in

⁶ I contratti part-time in Italia sono definiti dalla legge 263/1984. In effetti negli anni Novanta tali contratti sono aumentati in maniera considerevole in termini percentuali, tuttavia il loro peso sebbene maggiore rispetto agli Ottanta rimane ancora di poco rilievo.

⁷ Nel periodo 1992-1995 si registra nel mercato del lavoro italiano la più forte diminuzione di occupazione del decennio di ben 4 punti percentuali. L'occupazione tenderà a recuperare nella seconda metà del decennio.

atto fin dagli anni Settanta, ha ridotto la platea delle nuove leve della forza lavoro, che però sono state rinvigorite negli ultimi anni dai flussi in entrata della popolazione straniera. E proprio gli immigrati, spesso giovani ed istruiti, vanno ad occupare quelle posizioni lavorative ormai scartate dai giovani italiani ed accettare di fatto forme contrattuali molto flessibili.

Nel paragrafo precedente abbiamo richiamato la strategia europea dell'occupazione (SEO) definita nel Trattato di Amsterdam e rilanciata di recente nel Consiglio europeo di Lisbona del marzo 2000. E' opportuno chiedersi quali sono stati gli effetti della SEO sul mercato del lavoro italiano. La complessa normativa, che ha regolamentato in modo abbastanza innovativo il mercato del lavoro italiano con l'adozione del "pacchetto Treu", ha subito nel tempo una continua stratificazione, in cui si evince un'influenza della SEO sul sistema italiano. Nonostante ciò i risultati di queste riforme rimangano insoddisfacenti qualitativamente e quantitativamente, basti pensare non solo al tasso di occupazione ancora modesto, alla disoccupazione giovanile ancora elevata, ma al fenomeno del lavoro nero ancora assai diffuso. I maggiori impedimenti sono stati soprattutto politici e strutturali, cioè legati alle innumerevoli particolarità del contesto italiano.

Vogliamo chiudere la nostra analisi sull'economia italiana riprendendo la questione dell'adesione dell'Italia all'Unione economica e monetaria. Tale decisione da parte dell'Italia e delle sue autorità di governo è stata senz'altro una decisione politica più che economica. Il processo di preparazione all'euro che ha imposto ai paesi aderenti il rispetto dei criteri di Maastricht ha inciso pesantemente sull'occupazione, per questo è inevitabile che un impegno maggiore alla lotta contro la disoccupazione finirà per imporsi in tutti i paesi europei proprio per ragioni politiche, prima che economiche. Ma una politica efficace di sostegno all'occupazione è quella che determina una crescita del PIL adeguata. Anzi per essere più precisi, l'occupazione non è soltanto collegata al tasso di crescita del PIL, ma soprattutto alla durata nel tempo dello stesso tasso di crescita e quindi all'efficacia nel tempo delle politiche economiche che stimolano la crescita. Per tale ragione non pensiamo ad una politica di sostegno dell'occupazione basata sulla ricetta keynesiana della domanda e della spesa, quanto piuttosto riteniamo sia necessario attuare una politica strutturale dell'offerta in un'ottica schumpeteriana di innovazione e sviluppo che dovrebbe servire anche a coprire i molti *gap* presenti nell'economia e nella società italiana.

Anzitutto una politica monetaria da parte della Banca Centrale Europea che non sia in contrasto con le iniziative volte a favorire la crescita e ad innalzare il livello di occupazione. In secondo una politica fiscale da parte del governo italiano che tenga conto delle diversità strutturali del sistema produttivo, che favorisca le piccole e medie imprese (oneri sociali, cuneo fiscale), soprattutto quelle innovative che sono in grado di realizzare la migliore combinazione fra progresso tecnologico e apparato produttivo ed affrontare con successo la sfida della globalizzazione. Inoltre una politica economica che valorizzi il capitale umano, l'educazione e l'organizzazione del territorio e quindi anche i distretti, come ha sottolineato Paolo Sylos Labini (in B. Moro, 1998). In particolare il rafforzamento dei distretti industriali avrebbe il duplice vantaggio di far crescere gli investimenti e l'occupazione e di allargare la capacità del sistema economico di produrre beni e di creare posti di lavoro. Inoltre bisogna modificare le istituzioni e i meccanismi regolatori del mercato del lavoro. Ma è altresì necessaria una vasta e sostanziale riforma della pubblica amministrazione, dal momento che questa continuerà comunque ad avere una rilevanza decisiva a livello nazionale. Una riforma strutturale della spesa pubblica accompagnata da una profonda riforma del *welfare* è necessaria per garantire soprattutto le future generazioni e non gravare ulteriormente il già elevato debito pubblico. Per migliorare la competitività del sistema economico italiano bisogna anche insistere sulla modernizzazione dei servizi. Infine, ma non per nulla meno importante, se l'Europa continua ad essere il tema del momento non bisogna tuttavia abbondare il Mezzogiorno, le politiche per alleviare la povertà e il disagio sociale.

Conclusioni

La globalizzazione e il progresso tecnico hanno messo in crisi l'occupazione e il lavoro in Europa, poiché il mercato del lavoro è rimasto ancorato a istituzioni e schemi che si sono rivelati inadeguati a fronteggiare la nuova realtà. Tutto ciò ha messo in difficoltà, soprattutto in Italia, i giovani e le donne.

L'entrata in vigore del Trattato di Maastricht, del Trattato di Amsterdam e della moneta unica ha cambiato profondamente l'assetto istituzionale dell'Unione Europea, disegnando un nuovo quadro macroeconomico in materia monetaria e fiscale ed elaborando un'apposita strategia europea per l'occupazione (SEO). La SEO ha istituito un quadro di sorveglianza multilaterale che esorta gli Stati membri ad attuare delle politiche più efficaci riguardo l'occupazione. Essa intende agire in particolare sulla capacità di inserimento professionale, l'imprenditorialità, la capacità di adattamento e le pari opportunità nel mercato del lavoro dei paesi dell'Unione Europea. Ma soprattutto questa nuova strategia ha messo la flessibilità al centro del funzionamento del mercato del lavoro per fronteggiare una crisi di fondo che ha investito l'Europa sin dall'inizio degli anni Novanta, ovvero di sostenere una crescita compatibile con un livello di disoccupazione sostenibile, ovvero simile a quello dei decenni precedenti pur se in uno scenario di profondo mutamento strutturale delle economie europee⁸. Ma flessibilità significa sia un abbassamento del salario reale medio, sia una più facile entrata ed uscita dalle imprese, sia prefigurare una maggior varietà di rapporti di lavoro.

Si tratta di politiche che hanno forti conseguenze sul piano sociale che i vari paesi hanno iniziato ad attuare seguendo percorsi diversi. Nel caso specifico dell'Italia se da un lato bisogna ridisegnare la politica dell'occupazione, è comunque necessario rivedere il sistema delle relazioni industriali e trovare il giusto *mix* di politiche e di interventi che sono, in questo caso, complementari – come ha messo in evidenza Lindbeck (1996) – per mantenere la coesione sociale e nello stesso tempo riequilibrare il mercato del lavoro a favore dei giovani e delle donne.

Infine, la globalizzazione, le innovazioni tecnologiche, la rigidità del mercato del lavoro e la domanda aggregata interagiscono tra loro determinando il livello di occupazione e la crescita. Per tale ragione abbiamo affermato sopra che gli interventi sul mercato del lavoro vanno compiuti in un'ottica schumpeteriana di innovazione e sviluppo attraverso l'attuazione di una politica strutturale dell'offerta ed anche attraverso un cambiamento istituzionale in modo tale da esser in grado di stimolare la crescita ma anche di colmare i molti divari presenti nell'economia e nella società italiana.

⁸ Il tasso naturale di disoccupazione in Europa è passato dal 4 per cento circa degli anni Settanta a oltre il 10 per cento dell'inizio degli anni Novanta.

Riferimenti bibliografici

Banca d'Italia, (2000), *Relazione annuale e Considerazioni finali*, Roma.

Bettio F., Villa P. (1998), Mediterranean Perspective on the Break-Down of the Relationship Between Participation and Fertility, *Cambridge Journal of Economics*, 22 (2).

Eurostat, (2000), *Labour Market Statistics*, European Commission, Bruxelles.

Giddens A. (2000), *Il mondo che cambia. Come la globalizzazione ridisegna la nostra vita*. Bologna, Il Mulino.

Goetschy J. (1999), The European Employment Strategy: Genesis and Development, *European Journal of Industrial Relations*, 5 (2).

Hicks J.R., (1975), *La crisi dell'economia keynesiana*, Torino, Boringhieri.

ISTAT (2000), *Bollettino mensile. Rilevazioni sulle forze lavoro*, Roma.

Jacobelli J., (2000), *2000, Dove va l'economia italiana?*, Bari, Editori Laterza.

Lindbeck A., (1996), The West European employment problem, *Review of World Economics*, 132 (4).

Moro B. (a cura di), (1998), *Sviluppo economico e occupazione*, Milano, Franco Angeli.

North D., (1994), *Istituzioni, cambiamento istituzionale, evoluzione dell'economia*, Bologna, Il Mulino.

Paganetto L. (a cura di), (1999), *Oltre l'euro, istituzioni, occupazione e crescita*, Bologna, Il Mulino.

Parlamento Europeo, (1998), *Italia e UEM*, Briefing 4, Bruxelles, Direzione Generale degli Studi Divisione Affari Economici.

Quadrio Curzio A., (1996), *Noi, l'economia e l'Europa*, Bologna, Il Mulino.

Schilirò D., (1997), Debito pubblico ed Europa, problemi di stabilizzazione del debito pubblico in Italia e i criteri di convergenza del Trattato di Maastricht, *Jure Praesentia*, n.1/2, pp.153-175.

Schilirò D. (a cura di), (1998), *Coordinamento della politica macroeconomica e occupazione, Atti della Conferenza Internazionale dell'Associazione Italiana degli Economisti del Lavoro*, Messina, Intilla Editore.